MAI 2018

LA TENEUR DES ÉLÉMENTS CONTENUS À LA PARTIE 5 DU PROJET DE LOI C-74

LOI PORTANT EXÉCUTION DE CERTAINES DISPOSITIONS DU BUDGET DÉPOSÉ AU PARLEMENT LE 27 FÉVRIER 2018 ET METTANT EN ŒUVRE D'AUTRES MESURES

Rapport du Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles

L'honorable Rosa Galvez, *présidente*

L'honorable Michael L. MacDonald, *vice-président*

SÉNAT | SENATE
CANADA

Renseignements :

Par courriel : ENEV@sen.parl.gc.ca
Par la poste : Comité sénatorial permanent de l'énergie,
de l'environnement et des ressources naturelles
Sénat, Ottawa (Ontario), Canada, K1A 0A4

Le rapport peut être téléchargé à l'adresse suivante :
www.senate-senat.ca/enev
Le Sénat est présent sur Twitter : @SenateCA,
suivez le comité à l'aide du mot-clic #ENEV

This report is also available in English.

SÉNAT | SENATE
CANADA

TABLE DES MATIÈRES

MEMBRES DU COMITÉ 5
ORDRE DE RENVOI 6
INTRODUCTION 9
LA LOI SUR LA TARIFICATION DE LA POLLUTION CAUSÉE PAR LES GAZ À EFFET DE SERRE : CONCEPTION ET MISE EN ŒUVRE 9
THÈMES GÉNÉRAUX ABORDÉS PAR LES TÉMOINS 12
A. La tarification du carbone en tant qu'instrument économique 12
B. Compétitivité 13
C. Incidence économique et sur les émissions 15
D. Justice et équité 15
E. Communautés nordiques et éloignées 17
F. Recyclage des recettes de la tarification du carbone 18
DISCUSSION AU SUJET DE LA PARTIE 1 – REDEVANCES SUR LES COMBUSTIBLES 19
A. Distributeurs de combustibles 19
B. Transporteurs routiers 20
C. Transporteurs ferroviaires 20
D. Transporteurs aériens 20
E. Transporteurs maritimes 21
DISCUSSION AU SUJET DE LA PARTIE 2 – SYSTÈME DE TARIFICATION FONDÉ SUR LE RENDEMENT 22
A. Établissement des normes fondées sur le rendement 23
B. Application des normes fondées sur le rendement 23
OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS 24
ANNEXE : LISTE DES TÉMOINS 26

MEMBRES DU COMITÉ

L'honorable Rosa Galvez, *présidente*
L'honorable Michael L. MacDonald, *vice-président*

LES HONORABLE SÉNATEURS

Jane Cordy
Renée Dupuis
Paul J. Massicotte
Percy Mockler
Richard Neufeld
Dennis Glen Patterson
David Richards
Judith Seidman
Howard Wetston

MEMBRES D'OFFICE DU COMITÉ :

L'honorable Peter Harder, C.P. (ou Diane Bellemare), ou (Grant Mitchell)
L'honorable Larry W. Smith (ou Yonah Martin)
L'honorable Yuen Pau Woo (ou Raymonde Saint-Germain)
L'honorable Joseph A. Day (ou Terry M. Mercer)

AUTRES SÉNATEURS AYANT PARTICIPÉ À L'ÉTUDE :

Les honorables sénateurs Elizabeth Marshall et Sabi Marwah.

SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES DE LA BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT :

Sam Banks et Jesse Good, analystes

DIRECTION DES COMITÉS DU SÉNAT :

Maxime Fortin, greffière du comité
Brigitte Martineau, adjointe administrative

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 24 avril 2018 :

L'honorable sénatrice Bellemare propose, appuyée par l'honorable sénatrice Cools,

Que, conformément à l'article 10-11(1) du Règlement, le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier la teneur complète du projet de loi C-74, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 27 février 2018 et mettant en œuvre d'autres mesures, déposé à la Chambre des communes le 27 mars 2018, avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat;

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à se réunir pour les fins de son examen de la teneur du projet de loi C-74 même si le Sénat siège à ce moment-là, l'application de l'article 12-13(1) du Règlement étant suspendue à cet égard;

Que, de plus, et nonobstant toute pratique habituelle :

1. Les comités suivants soient individuellement autorisés à examiner la teneur des éléments suivants du projet de loi C-74 avant qu'il soit présenté au Sénat :

a) le Comité sénatorial spécial de l'Arctique : les éléments de la section 9 de la partie 6;

b) le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce : les éléments des sections 2, 4, 5, 6, 7, 12, 16 et 19 de la partie 6;

c) le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international : les éléments de la section 8 de la partie 6;

d) le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles : les éléments des sections 15 et 20 de la partie 6;

e) le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense : les éléments de la partie 4;

f) le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles : les éléments de la partie 5;

g) le Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts : les éléments de la partie 5, dans la mesure où cette partie concerne l'agriculture;

2. Chacun des différents comités indiqués au point numéro un, qui sont autorisés à examiner la teneur de certains éléments du projet de loi C-74, soit autorisé à siéger pour les fins de son étude, même si le Sénat siège à ce moment-là, l'application de l'article 12-18(1) du Règlement étant suspendue à cet égard;

3. Chacun des différents comités indiqués au point numéro un, qui sont autorisés à examiner la teneur de certains éléments du projet de loi C-74, soumette son rapport final au Sénat au plus tard le 31 mai 2018;

4. Au fur et à mesure que les rapports des comités autorisés à examiner la teneur de certains éléments du projet de loi C-74 seront déposés au Sénat, l'étude de ces rapports soit inscrite à l'ordre du jour de la prochaine séance;

5. Le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit simultanément autorisé à prendre en considération les rapports déposés conformément au point numéro quatre au cours de son examen de la teneur complète du projet de loi C-74.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Richard Denis

INTRODUCTION

Le 24 avril 2018, le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles a reçu du Sénat un ordre de renvoi lui demandant de procéder à l'étude de la teneur de certains éléments de la partie 5 du projet de loi C-74, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 27 février 2018 et mettant en œuvre d'autres mesures. Aux termes de l'ordre de renvoi, le comité doit faire rapport au Sénat au plus tard le 31 mai 2018. S

Aux fins de cette étude préliminaire, achevée le 24 mai 2018, le comité a tenu six réunions, reçu 30 témoins représentant les intérêts de diverses parties prenantes, et obtenu des mémoires présentant des témoignages écrits sur les questions à l'étude. Au nombre des témoins ayant comparu devant le comité pour discuter du projet de loi, figurent la ministre de l'Environnement et du Changement climatique, des fonctionnaires d'Environnement et Changement climatique Canada (ECCC) et du ministère des Finances Canada, des représentants de l'industrie, des groupes de réflexion sur les politiques publiques, des économistes, des universitaires, des groupes environnementaux, ainsi que le California Air Resources Board.

La partie 5 du projet de loi C-74 (Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre) traite de l'approche fédérale en matière de tarification du carbone. Elle s'appliquerait dans chaque province et territoire qui en demande l'application ou qui, d'ici la fin de 2018, n'a pas mis en place un système de tarification du carbone conforme à la norme fédérale. À l'heure actuelle, quatre provinces sont dotées d'un régime de tarification du carbone : la Colombie-Britannique, l'Alberta, l'Ontario et le Québec. Ensemble, ces provinces représentent 80 % de la population canadienne (pour connaître les intentions des autres provinces et territoires en matière de tarification du carbone, voir le document de la Bibliothèque du Parlement intitulé *La politique de tarification du carbone au Canada*, publié le 26 février 2018).

LA LOI SUR LA TARIFICATION DE LA POLLUTION CAUSÉE PAR LES GAZ À EFFET DE SERRE : CONCEPTION ET MISE EN ŒUVRE

Cette loi comporte deux éléments : une redevance sur le carbone appliquée à une vaste gamme de combustibles émetteurs de gaz à effet de serre (GES) (une « redevance sur les combustibles »), et un système de tarification fondé sur le rendement (STFR) pour les grandes installations industrielles dont les émissions dépassent un seuil déterminé ou dont la demande volontaire d'enregistrement au STRF est approuvée par la ministre. Le résumé législatif du projet de loi C-74 donne une vue d'ensemble de la loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre.

Selon la ministre de l'Environnement et du Changement climatique, la loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre a pour but de tarifer la pollution causée par le carbone afin que l'utilisation des combustibles qui émettent beaucoup de GES coûte plus cher que l'utilisation de ceux qui en émettent moins[1]. Ainsi, d'après la ministre, on réduira les émissions en encourageant les gens à faire des économies d'énergie en passant à des appareils plus écoénergétiques, et à économiser de l'argent en adoptant et en utilisant des énergies plus propres. La ministre a en outre fait observer que l'augmentation de la demande en énergie propre entraînera une réduction des coûts de l'innovation propre, ce qui aura pour effet de récompenser les choix écologiques, de réduire les émissions et d'encourager l'innovation. La ministre a souligné la tendance mondiale en matière de tarification du carbone, notant que près de la moitié des économies dans le monde utilisent un tel système[2]. Les fonctionnaires d'ECCC ont ajouté que, s'il n'agit pas pour s'acquitter de ses engagements internationaux en matière de changement climatique, le gouvernement fédéral sera bien mal placé pour recommander aux autres pays de le faire[3].

Des fonctionnaires d'ECCC et du ministère des Finances Canada ont expliqué que la loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre offre une certaine souplesse et des indications aux provinces et territoires qui souhaitent mettre en œuvre leur propre système de tarification conforme à la norme fédérale. Ils ont précisé que cette approche tient compte des divers types de systèmes de tarification du carbone en place dans quatre provinces, en établissant une norme fédérale permettant aux provinces et aux territoires de concevoir leur propre système de tarification en respectant certaines exigences minimalement contraignantes[4].

La ministre de l'Environnement et du Changement climatique a indiqué que le gouvernement fédéral croit avoir « l'autorité juridique nécessaire concernant la tarification du carbone [...] en vertu du principe de paix, ordre et bon gouvernement, et en vertu du *Code criminel* du Canada[5] ». Nathalie Chalifour, de la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa, a aussi indiqué que, selon elle, le gouvernement fédéral a le pouvoir de tarifer les émissions de gaz à effet de serre[6].

---

[1] Sénat, Comité permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles (ENEV), Témoignages, 1re session, 42e législature, 22 mai 2018 (l'honorable Catherine McKenna, député, ministre de l'Environnement et du Changement climatique).

[2] Selon le rapport de la Banque mondiale, *State and Trends of Carbon Pricing 2017*, 42 pays et 25 gouvernements infranationaux ont instauré la tarification du carbone.

[3] Sénat, ENEV, Témoignages, 1re session, 42e législature, 1er mai 2018 (fonctionnaires, Environnement et Changement climatique).

[4] Sénat, ENEV, Témoignages, 1er mai 2018 (fonctionnaires, Environnement et Changement climatique); Sénat, ENEV, Témoignages, 1re session, 42e législature, 1er mai 2018 (responsables, ministère des Finances du Canada).

[5] Sénat, ENEV, Témoignages, 22 mai 2018 (l'honorable Catherine McKenna, député, ministre de l'Environnement et du Changement climatique).

[6] Sénat, ENEV, Témoignages, 1re session, 42e législature, 10 mai 2018 (Nathalie Chalifour, professeure agrégée, Faculté de droit, Section de la common law, Université d'Ottawa).

Des éléments importants de la loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre seront mis en œuvre dans le cadre d'un règlement, lequel n'est pas encore achevé. Le règlement définira notamment les installations qui seront assujetties au système de tarification fondé sur le rendement[7], la norme de tarification fondée sur le rendement pour chaque secteur[8] ainsi que la conception d'un système fédéral de crédits compensatoires[9]. Les fonctionnaires ont indiqué aux membres du comité que les consultations avec les parties concernées sur l'élaboration de ce règlement en sont aux premières étapes[10].

L'Assemblée des Premières Nations a indiqué, dans un mémoire, que « [l]ors de l'élaboration de la *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, le Canada n'a pas consulté sérieusement les Premières Nations ni tenu compte de leurs besoins ou sollicité leurs points de vue », et que le fait « d'imposer unilatéralement aux Premières Nations des systèmes de tarification de la pollution causée par les GES constituerait une violation de leur droit à l'autodétermination[11] ». L'Assemblée des Premières Nations a souligné dans un mémoire « l'absence quasi-totale » de participation des Premières Nations au cours de la période de commentaires sur le projet de loi et le projet de cadre réglementaire[12, 13].

Plusieurs témoins provenant de l'industrie se sont dits satisfaits de leur niveau de participation aux consultations sur la loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre jusqu'à maintenant, et ont dit attendre la publication de la première ébauche du règlement avant de formuler des commentaires sur la façon dont ils feront participer leurs industries respectives[14]. Par exemple, l'Association canadienne du ciment a

---

[7] Au départ, les normes relatives au système de tarification fondé sur le rendement seraient élaborées pour les secteurs suivants : pétrole et gaz, pâtes et papiers, produits chimiques, engrais azotés, chaux, ciment, fonderie et affinage de métaux communs, potasse, boulettage de minerai de fer, exploitation minière, fer et acier et transformation des aliments.

[8] Des normes relatives au système de tarification fondé sur le rendement seront élaborées pour chaque secteur industriel visé, ou, dans certains cas, à l'égard du produit ou groupe de produits, dans un sous-secteur. Ces normes serviront à calculer les limites annuelles d'émissions de GES des installations utilisant des sources d'émissions visées (p. ex., combustion de combustibles, processus industriels, torchage et certaines sources d'émissions fugitives et d'émissions d'évacuation) dans ces secteurs.

[9] Le gouvernement fédéral a indiqué que d'autres détails sur le système fédéral de crédits compensatoires – qui fait partie du cadre de conformité de la loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre – seront présentés dans un prochain document d'orientation.

[10] Sénat, ENEV, Témoignages, 1er mai 2018 (fonctionnaires, Environnement et Changement climatique).

[11] Assemblée des Premières Nations, Répercussions sur les Premières Nations de la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre (Projet de loi C-74 – Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 27 février 2018 et mettant en œuvre d'autres mesures), 25 mai 2018, Mémoire au Comité permanent de l'Énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, reçu le 25 mai 2018

[12] Ibid.

[13] Des règles régissant la vente et la taxation des combustibles dans les réserves existent déjà, mais la loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre ne précise pas si un régime de tarification du carbone s'appliquera dans les réserves des provinces assujetties au filet de sécurité, ni comment il s'appliquerait, le cas échéant.

[14] Sénat, ENEV, Témoignages, 1re session, 42e législature, 1er mai 2018 (Peter Boag, président et chef de la direction, Association canadienne des carburants); Sénat, ENEV, Témoignages, 1re session, 42e

indiqué au comité que le gouvernement fédéral la consulte, et que, si le STFR constitue « en principe, une approche éprouvée pour limiter les [GES] », il reste que les détails du règlement définitif ont leur importance[15]. L'Association des chemins de fer du Canada et l'Alliance canadienne du camionnage ont dit ne pas être sûres que certaines questions qu'elles ont soulevées au cours des consultations soient prises en compte dans le texte du projet de loi[16].

THÈMES GÉNÉRAUX ABORDÉS PAR LES TÉMOINS

A. La tarification du carbone en tant qu'instrument économique

La Canada West Foundation, la Commission de l'écofiscalité du Canada, Équiterre et Nature Canada ont appuyé sans réserve la loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre, déclarant que la tarification du carbone fonctionne, et qu'elle constitue l'approche la plus économique pour atteindre les objectifs du Canada en matière de réduction des émissions de GES[17]. La Commission de l'écofiscalité a indiqué que la mesure législative veille à ce que, pour ce qui est des inquiétudes en matière de capacité concurrentielle, la tarification du carbone s'applique à l'échelle nationale, tout en offrant aux provinces et aux territoires la souplesse voulue pour établir une tarification et un système de recyclage des recettes adaptés à leurs situations particulières[18]. Nature Canada a déclaré que la tarification du carbone s'est fait « trop attendre » et qu'il a été clairement démontré qu'elle constitue la façon la plus économique de réduire les émissions de GES[19]. Équiterre a aussi indiqué que, en matière de tarification du carbone, le Canada s'acquitte de l'engagement international qu'il a pris en vertu de l'*Accord de Paris* et qu'il se joint aux 67 gouvernements qui tarifient le carbone[20]. Équiterre a en outre souligné que, aux

---

législature, 3 mai 2018 (Isabelle Des Chênes, vice-présidente exécutive, Association canadienne de l'industrie de la chimie); Sénat, ENEV, Témoignages, 1re session, 42e législature, 3 mai 2018 (Jim Grey, président, Industries renouvelables Canada); Sénat, ENEV, Témoignages, 1re session, 42e législature, 3 mai 2018 (Adam Auer, vice-président, Environnement et développement durable, Association canadienne du ciment).

[15] Sénat, ENEV, Témoignages, 3 mai 2018 (Association canadienne du ciment).

[16] Sénat, ENEV, Témoignages, 1re session, 42e législature, 8 mai 2018 (Michael Gullo, directeur, Politiques, affaires économiques et environnementales, Association des chemins de fer du Canada); Sénat, ENEV, Témoignages, 1re session, 42e législature, 8 mai 2018 (Jonathan Blackham, directeur, Politiques et affaires publiques, Alliance canadienne du camionnage).

[17] Sénat, ENEV, Témoignages, 1re session, 42e législature, 10 mai 2018 (Martha Hall Findlay, présidente et chef de direction, Canada West Foundation); Sénat, ENEV, Témoignages, 1re session, 42e législature, 10 mai 2018 (Dale Beugin, directeur général, Commission de l'écofiscalité du Canada); Sénat, ENEV, Témoignages, 1re session, 42e législature, 24 mai 2018 (Stephen Hazell, directeur de la conservation et avocat général, Nature Canada); Sénat, ENEV, Témoignages, 1re session, 42e législature, 24 mai 2018 (Sidney Ribaux, cofondateur et directeur général, Équiterre).

[18] Sénat, ENEV, Témoignages, 10 mai 2018 (Canada West Foundation); Sénat, ENEV, Témoignages, 10 mai 2018 (Commission de l'écofiscalité du Canada).

[19] Sénat, ENEV, Témoignages, 24 mai 2018 (Nature Canada).

[20] Sénat, ENEV, Témoignages, 24 mai 2018 (Équiterre)

États-Unis, au moins la moitié de l'économie applique des mesures de réduction des GES, de la tarification du carbone aux programmes de réglementation.

Des témoins de l'industrie ont dit appuyer les efforts de réduction des émissions de GES ainsi que, en général, les mécanismes de tarification du carbone bien conçus. Par exemple, Industries renouvelables Canada, l'Association canadienne du ciment et l'Association canadienne de l'industrie de la chimie ont indiqué que la tarification du carbone est un outil efficace pour réduire les GES[21].

B. Compétitivité

La capacité concurrentielle des entreprises et des industries canadiennes dans un marché mondial où tous les pays n'imposent pas de tarification du carbone a été présentée comme une source importante de préoccupation pour plusieurs témoins de l'industrie. Beaucoup ont dit craindre que le fait d'avoir à payer un tarif sur le carbone au Canada ne les désavantage par rapport à leurs concurrents des pays qui ne pratiquent pas la tarification du carbone. D'après eux, la tarification du carbone donnera lieu à un déplacement économique et une fuite d'émissions, qui enverra les entreprises et les investisseurs vers des marchés sans tarification, sans véritablement réduire les émissions[22].

En revanche, la Canada West Foundation et la Commission de l'écofiscalité ont indiqué que de multiples facteurs influent sur la concurrence mondiale, dont le taux d'imposition des entreprises, les politiques environnementales, la proximité des chaînes d'approvisionnement et le prix des produits de base, et que la tarification du carbone doit impérativement être considérée comme un des éléments de ce contexte général[23]. Ils ont ajouté, à l'instar des fonctionnaires gouvernementaux et de la ministre de l'Environnement et du Changement climatique, que la loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre, avec le STFR, vise précisément à favoriser la capacité concurrentielle des secteurs qui produisent des émissions élevées et sont exposés au commerce (EEEC)[24], parce que, étant fondé sur l'intensité des émissions, le système encouragera les industries à réduire leurs émissions en améliorant leur rendement et en produisant moins d'émissions par unité produite, plutôt que de modifier les quantités produites ou les niveaux

---

[21] Sénat, ENEV, Témoignages, 3 mai 2018 (Association canadienne du ciment); Sénat, ENEV, Témoignages, 3 mai 2018 (Industries renouvelables Canada); Sénat, ENEV, Témoignages, 3 mai 2018 (Association canadienne de l'industrie de la chimie).

[22] Sénat, ENEV, Témoignages, 3 mai 2018 (Association canadienne du ciment); Sénat, ENEV, Témoignages, 3 mai 2018 (Industries renouvelables Canada); Sénat, ENEV, Témoignages, 3 mai 2018 (Association canadienne de l'industrie de la chimie); Sénat, ENEV, Témoignages, 1er mai 2018 (Association canadienne des carburants).

[23] Sénat, ENEV, Témoignages, 10 mai 2018 (Canada West Foundation); Sénat, ENEV, Témoignages, 10 mai 2018 (Commission de l'écofiscalité du Canada).

[24] Produisent des émissions élevées: émettent de grandes quantités de gaz à effet de serre par unité produite; exposés au commerce : sont en concurrence sur le marché mondial et sont incapables de facilement répercuter les coûts.

d'investissement au Canada[25]. Selon le California Air Resources Board, on peut aussi réduire au minimum les fuites d'émissions de carbone en reliant les mécanismes intergouvernementaux de tarification du carbone et d'échange de droits d'émission[26]. Comme Équiterre et d'autres l'ont souligné, le Canada n'est pas seul à prendre des mesures sur la tarification du carbone; plusieurs États américains tarifent les émissions de GES, comme le font de nombreux pays, ce qui pourrait atténuer quelque peu les inquiétudes en matière de compétitivité[27].

Outre la compétitivité internationale, une concurrence pourrait se développer entre les différents systèmes de tarification du carbone provinciaux et le système de tarification de gestion fédérale (« le filet de sécurité »). En conséquence, l'Association canadienne des carburants et la Canadian Independent Petroleum Marketers Association ont recommandé que le filet de sécurité fédéral soit harmonisé avec les régimes provinciaux en place pour assurer l'uniformité, protéger la compétitivité entre les provinces et prévenir les distorsions au Canada[28].

Par ailleurs, afin d'assurer la prévisibilité des coûts, leur transparence et leur uniformité à l'échelle du pays, l'Association des chemins de fer du Canada a recommandé que le gouvernement du Canada demande aux provinces concernées d'indiquer si elles ont l'intention d'accepter la loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre, avant que le projet de loi soit adopté[29]. Ainsi, les compagnies de chemin de fer pourront obtenir une idée exacte des coûts de carburant que les fournisseurs des diverses provinces répercutent sur elles.

Des témoins de l'industrie ont aussi demandé un examen complet des effets cumulatifs qu'a sur la compétitivité l'ensemble des politiques sur les changements climatiques à l'échelle du Canada, au niveau fédéral et provincial[30].

---

[25] Sénat, ENEV, Témoignages, 10 mai 2018 (Canada West Foundation); Sénat, ENEV, Témoignages, 10 mai 2018 (Commission de l'écofiscalité du Canada); Sénat, ENEV, Témoignages, 1er mai 2018 (fonctionnaires, Environnement et Changement climatique); Sénat, ENEV, Témoignages, 22 mai 2018 (l'honorable Catherine McKenna, députée, ministre de l'Environnement et du Changement climatique).

[26] Sénat, ENEV, Témoignages, 1re session, 42e législature, 24 mai 2018 (Rajinder Sahota, chef de division adjoint, California Air Resource Board)

[27] Sénat, ENEV, Témoignages, 24 mai 2018 (Équiterre); Sénat, ENEV, Témoignages, 24 mai 2018 (California Air Resource Board); Sénat, ENEV, Témoignages, 22 mai 2018 (l'honorable Catherine McKenna, députée, ministre de l'Environnement et du Changement climatique).

[28] Sénat, ENEV, Témoignages, 1er mai 2018 (Association canadienne des carburants); Sénat, ENEV, Témoignages, 1re session, 42e législature, 3 mai 2018 (Jennifer Stewart, présidente et chef de la direction, Canadian Independent Petroleum Marketers Association).

[29] Sénat, ENEV, Témoignages, 8 mai 2018 (Association des chemins de fer du Canada).

[30] Sénat, ENEV, Témoignages, 3 mai May 2018 (; Association canadienne du ciment); Sénat, ENEV, Témoignages, 3 mai 2018 (Industries renouvelables Canada); Sénat, ENEV, Témoignages, 3 mai May 2018 (Association canadienne de l'industrie de la chimie); Sénat, ENEV, Témoignages, 1 mai 2018 (Association canadienne des carburants).

C. Incidence économique et sur les émissions

La Commission de l'écofiscalité et d'autres témoins ont indiqué que l'effet macroéconomique de la tarification du carbone, en vertu de la loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre, pourrait entraîner une réduction marginale du taux de croissance économique du Canada à moyen et long terme, mais que, « au pire, la tarification du carbone réduirait les taux de croissance d'environ un dixième de point de pourcentage[31] ». La Canada West Foundation a souligné qu'en appliquant graduellement une tarification du carbone et en offrant une certitude quant à l'orientation de la politique jusqu'en 2022, la loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre aidera le secteur des entreprises et les particuliers au Canada à prendre des mesures en vue de la tarification du carbone et à adapter leurs stratégies et leurs investissements en conséquence, ce qui réduira l'effet économique de la tarification du carbone[32].

La ministre de l'Environnement et du Changement climatique a indiqué que, selon les prévisions du gouvernement, la réduction des émissions associée à la tarification nationale du carbone pourrait atteindre 90 mégatonnes éq. CO_2 annuellement d'ici 2030[33]. La Commission de l'écofiscalité a fait savoir que ses prévisions en matière de réduction des émissions sont du même ordre que celles d'ECCC, et même plus élevées si le prix du carbone continue à monter après 2021[34].

D. Justice et équité

De nombreux témoins ont dit que les effets inégaux qu'a et qu'aura la tarification du carbone sur les personnes, les régions, les entreprises et les industries au Canada soulèvent des inquiétudes sur le plan de la justice et de l'équité. Les systèmes de tarification du carbone étant régressifs, les Canadiens à faible revenu consacreront une plus grande part de leur revenu à la tarification du carbone que les Canadiens à revenu élevé; des témoins ont toutefois noté que cet effet peut être atténué en en tenant compte dans la politique[35]. La tarification du carbone aura aussi un effet disproportionné sur beaucoup de communautés nordiques et éloignées[36].

---

[31] Sénat, ENEV, Témoignages, 10 mai 2018 (Commission de l'écofiscalité du Canada); Sénat, ENEV, Témoignages, 22 mai 2018 (l'honorable Catherine McKenna, députée, ministre de l'Environnement et du Changement climatique); Sénat, ENEV, Témoignages, 24 mai 2018 (Équiterre).
[32] Sénat, ENEV, Témoignages, 10 mai 2018 (Canada West Foundation).
[33] Sénat, ENEV, Témoignages, 22 mai 2018 (l'honorable Catherine McKenna, députée, ministre de l'Environnement et du Changement climatique).
[34] Sénat, ENEV, Témoignages, 10 mai 2018 (Commission de l'écofiscalité du Canada).
[35] Sénat, ENEV, Témoignages, 24 mai 2018 (Nature Canada); Sénat, ENEV, Témoignages, 10 mai 2018 (Commission de l'écofiscalité du Canada); Sénat, ENEV, Témoignages, 22 mai 2018 (l'honorable Catherine McKenna, députée, ministre de l'Environnement et du Changement climatique).
[36] Sénat, ENEV, Témoignages, 22 mai 2018 (l'honorable Catherine McKenna, députée, ministre de l'Environnement et du Changement climatique); Sénat, ENEV, Témoignages, 1er mai 2018 (responsables, Environnement et Changement climatique); Sénat, ENEV, Témoignages, 10 mai 2018 (Commission de

La Commission de l'écofiscalité a précisé que les économies des provinces peuvent présenter des écarts pour ce qui est du taux de production d'émissions élevées et d'exposition au commerce, indiquant que, environ 5 % seulement de l'économie canadienne produit des émissions élevées et est exposée au commerce, mais que les industries EEEC sont concentrées dans certaines provinces. Par exemple, selon la Commission de l'écofiscalité, en Alberta, où l'on tarife les émissions de carbone depuis 2007, le taux EEEC de l'économie est de 18 %[37].

Certains témoins de l'industrie ont dit craindre que leurs secteurs particuliers (produits chimiques, ciment, production de biocarburants, transport routier et transport aérien) soient touchés de façon disproportionnée par la tarification du carbone en raison de l'absence de solutions techniques et économiques pour la réduction des émissions[38]. Des associations de l'industrie ont précisé que leurs membres seront soumis à une augmentation des coûts du carbone dans les provinces visées par le filet de sécurité, des coûts qui seront transférés, dans une certaine mesure, aux consommateurs ou aux travailleurs, ou qui réduiront les profits. Les exemples suivants ont été présentés au comité :

- L'Association des chemins de fer du Canada a indiqué que les coûts du carbone pour ses membres ont été de 45 millions de dollars en 2015, et a évalué que ces coûts augmenteraient à 394 millions de dollars d'ici 2022, lorsque le prix du carbone atteindra 50 $ la tonne.
- Selon l'évaluation de l'Alliance canadienne du camionnage, à 50 $ la tonne, une tarification du carbone de 14 cents le litre représenterait des coûts d'exploitation supplémentaires de 10 000 $ par camion sur des revenus annuels moyens de 300 000 $.
- Le Conseil national des lignes aériennes du Canada a fait savoir au comité que, au prix actuel de 35 $ la tonne en Colombie-Britannique, le coût supplémentaire qu'assume l'industrie aérienne pour les vols intra-provinciaux dans cette province se situe entre 2,5 et 3 millions de dollars annuellement.
- Les Armateurs du Saint-Laurent estiment que la redevance sur les combustibles ferait augmenter les coûts du combustible de 25 % d'ici 202139.

Le gouvernement fédéral rendra aux provinces et territoires les recettes qui proviendront du filet de sécurité; comme on l'indique ci-dessous, les recettes du carbone peuvent être utilisées librement par les provinces et territoires, afin d'atténuer les effets

---

l'écofiscalité du Canada); Sénat, ENEV, Témoignages, 3 mai 2018 (Canadian Independent Petroleum Marketers Association).

[37] Sénat, ENEV, Témoignages, 10 mai 2018 (Commission de l'écofiscalité du Canada).

[38] Sénat, ENEV, Témoignages, 3 mai 2018 (Association canadienne de l'industrie de la chimie); Sénat, ENEV, Témoignages, 3 mai 2018 (Association canadienne du ciment); Sénat, ENEV, Témoignages, 3 mai 2018 (Industries renouvelables Canada); Sénat, ENEV, Témoignages, 8 mai 2018 (Alliance canadienne du camionnage); Sénat, ENEV, Témoignages, 1re session, 42e législature, 8 mai 2018 (Massimo Bergamini, président et chef de la direction, Conseil national des lignes aériennes du Canada).

[39] Mémoire des Armateurs du Saint-Laurent au Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, reçu le 25 mai 2018.

disproportionnés de la tarification du carbone. Le gouvernement fédéral continuera à percevoir la TPS, laquelle augmentera à mesure qu'augmentera le prix du carbone.

E. Communautés nordiques et éloignées

Au cours de l'étude, des membres du comité ont dit craindre que la tarification du carbone ait un effet disproportionné sur de nombreuses communautés nordiques et éloignées, dont beaucoup n'ont aucune solution économique ou technique de rechange afin de remplacer le diésel pour le chauffage et la production d'électricité. À cet égard, la ministre de l'Environnement et du Changement climatique a donné aux membres du comité l'assurance que le gouvernement fédéral, en vertu du Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques, s'est engagé à collaborer avec les territoires afin de trouver des solutions qui tiennent compte de leur situation particulière, y compris le coût élevé de la vie et de l'énergie, les défis en matière de sécurité alimentaire et les économies émergentes[40].

Les fonctionnaires d'ECCC ont informé les membres du comité qu'ils communiquent régulièrement et travaillent avec les gouvernements territoriaux en vue d'examiner les options en matière de tarification et de permettre aux gouvernements et aux ménages de diminuer leurs émissions et de réduire ainsi leurs responsabilités à l'égard de la tarification du carbone. Des fonds provenant du Fonds pour une économie à faibles émissions de carbone ont été mis de côté pour ces initiatives dans chaque province et territoire, et un certain nombre de programmes au titre du Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques aideront les communautés nordiques et éloignées à adopter les solutions de rechange en matière d'énergie renouvelable et à réduire leur dépendance au diésel[41]. La Commission de l'écofiscalité a fait observer que le recyclage des recettes, combiné à des programmes complémentaires, réduira les répercussions de la tarification du carbone sur les communautés nordiques et éloignées et les aidera à opérer la transition vers les sources et les utilisations de rechange en matière d'énergie[42].

Dans une mémoire au comité, le gouvernement du Nunavut a souligné que, en raison de sa dépendance complète au diésel et de l'absence de solution de rechange viable pour le transport des combustibles, le chauffage et la production d'électricité, ce territoire diffère des autres provinces et territoires et doit faire l'objet d'une considération particulière[43]. Le gouvernement territorial a déclaré :

---

[40] Sénat, ENEV, Témoignages, 22 mai 2018 (l'honorable Catherine McKenna, députée, ministre de l'Environnement et du Changement climatique).
[41] Sénat, ENEV, Témoignages, 1er mai 2018 (fonctionnaires, Environnement et Changement climatique)
[42] Sénat, ENEV, Témoignages, 10 mai 2018 (Commission de l'écofiscalité du Canada).
[43] Gouvernement du Nunavut, Objet : Partie 5 du projet de loi C-74, Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre, Mémoire au Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, reçu le 25 mai 2018.

> *Les 25 communautés du Nunavut sont éloignées et isolées. Contrairement aux autres administrations au Canada, le Nunavut n'a aucune communauté reliée par route ou par voie ferrée. Le transport maritime n'est possible que durant quelques mois l'été. La dépendance du Nunavut au transport aérien pour les marchandises et les déplacements est inévitable*[44].

> *[…] les communautés du Nunavut comptent presque exclusivement sur le diésel pour le chauffage et l'électricité, sans pouvoir profiter des gains d'efficience d'un réseau électrique (les communautés du Nunavut sont trop éloignées les unes des autres). Le GN prend des mesures pour encourager la conservation d'énergie et les nouveaux types de production d'énergie, mais les technologies liées à l'hydroélectricité, l'énergie solaire, l'énergie éolienne et l'énergie marémotrice n'ont toujours pas été testées à l'échelle industrielle ou ne sont pas viables dans le contexte arctique du Nunavut*[45].

Le gouvernement du Nunavut a en outre fait savoir qu'ECCC avait récemment terminé une étude, qu'il n'a pas encore communiquée au territoire, visant à « évaluer l'incidence potentielle de la tarification du carbone au Nunavut […] [et] à trouver, à évaluer et à proposer des solutions et des occasions potentielles pour atténuer les effets négatifs que la tarification du carbone pourrait avoir sur l'économie du Nunavut ». En conséquence, le territoire ne sait « toujours pas exactement comment le programme d'appui proposé par le gouvernement fédéral reconnaîtra les circonstances particulières du Nunavut[46] ».

F. Recyclage des recettes de la tarification du carbone

Le projet de loi exige du gouvernement fédéral qu'il distribue les recettes directes engrangées au titre de la loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre à la province, au territoire ou à la personne de laquelle, duquel ou de qui il l'a obtenues. Ces provinces, territoires ou personnes détermineront la meilleure façon de les utiliser en fonction de leurs priorités locales et de leur situation. Même si la loi ne précise pas comment les gouvernements provinciaux et territoriaux devraient utiliser les recettes tirées de la tarification du carbone qui leur sont distribuées au titre du filet de sécurité, les témoins ont décrit de nombreuses façons possibles de recycler les recettes, par exemple[47] :

---

[44] *Ibid.*
[45] *Ibid.*
[46] *Ibid.*
[47] Sénat, ENEV, Témoignages, 3 mai 2018 (Association canadienne de l'industrie de la chimie); Sénat, ENEV, Témoignages, 3 mai 2018 (Association canadienne du ciment); Sénat, ENEV, Témoignages, 8 mai 2018 (Association des chemins de fer du Canada); Sénat, ENEV, Témoignages, 8 mai 2018 (Alliance canadienne du camionnage); Sénat, ENEV, Témoignages, 10 mai 2018 (Canada West Foundation); Sénat, ENEV, Témoignages, 10 mai 2018 (Commission de l'écofiscalité du Canada); Sénat, ENEV, Témoignages, 1er mai 2018 (responsables, Environnement et Changement climatique)

- appuyer les investissements de capitaux des installations EEEC dans les technologies, l'équipement et l'infrastructure à faibles émissions de carbone;
- atténuer les effets régressifs sur les populations vulnérables;
- financer la recherche, le développement et l'innovation visant la réduction des émissions de carbone;
- appuyer les investissements visant la réduction des émissions de carbone des ménages canadiens.

DISCUSSION AU SUJET DE LA PARTIE 1 – REDEVANCES SUR LES COMBUSTIBLES

La partie 1 de la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre établit le régime de redevance sur les combustibles fossiles. Le régime de redevance sur les combustibles prévoit qu'une redevance s'applique, aux taux prévus à l'annexe 2 du projet de loi, aux combustibles qui sont produits, livrés ou utilisés dans une province assujettie, transférés dans une province assujettie depuis un autre endroit au Canada, ou importés au Canada à un lieu dans une province assujettie. Le projet de loi fixe également les exigences en matière d'inscription pour les distributeurs, importateurs, utilisateurs, transporteurs aériens désignés, transporteurs aériens, transporteurs maritimes désignés, transporteurs maritimes, transporteurs ferroviaires désignés, transporteurs ferroviaires et transporteurs routiers qui exercent certaines activités relatives aux types de combustibles assujettis à la redevance[48]. Au titre de la partie 1, les obligations et droits de chaque personne à l'égard des combustibles assujettis dépendent de l'état d'inscription de cette personne.

Voici un résumé des témoignages entendus par le comité au sujet de la partie 1 de la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre.

A. Distributeurs de combustibles

La Canadian Independent Petroleum Marketers Association, qui représente les détaillants et les distributeurs d'essence indépendants, a soutenu que ses produits sont déjà frappés de taxes et que la tarification du carbone représenterait un fardeau financier pour les Canadiens moyens[49]. Elle a en outre affirmé que les volumes d'essence n'ont pas diminué dans les provinces qui ont déjà instauré la tarification du carbone et elle a remis en doute l'influence des taux de redevance sur les combustibles prévus dans la loi sur la demande en carburant des consommateurs à court terme, en particulier à la lumière des taxes actuelles et de la fluctuation des prix des combustibles sur les marchés. Elle a recommandé la mise en place d'autres mesures stratégiques pour réduire les émissions, notamment

---

[48] Pour le moment, on ne propose pas que des personnes ou des catégories de personnes, ni des circonstances ou des conditions soient prescrites par règlement.

[49] Sénat, ENEV, Témoignages, 3 mai 2018 (Canadian Independent Petroleum Marketers Association).

l'augmentation des mandats en matière de carburants renouvelables, le retrait des véhicules âgés et grands producteurs d'émissions de la route par le truchement de programmes de « prime à la casse » et la sensibilisation accrue des conducteurs aux façons d'améliorer l'efficacité des carburants.

B. Transporteurs routiers

L'Association canadienne du camionnage a soutenu que les coûts en carburant représentent une partie importante des coûts qu'ont à payer les entreprises de transport routier. Elle s'est dite préoccupée par les répercussions économiques qu'auront sur ses membres les redevances sur les combustibles prévues dans la loi[50]. En outre, elle a affirmé qu'à l'heure actuelle, il existe peu de solutions technologiques à faibles émissions de carbone qui permettraient de réduire de façon importante les émissions produites par les transporteurs routiers. Elle a dit craindre que la *Loi* impose un fardeau administratif à l'industrie, qui compte de nombreuses petites entreprises, tout en faisant observer qu'un programme similaire d'inscription et de déclaration – l'*Entente internationale concernant la taxe sur les carburants* – existe et lui convient. Elle a recommandé que l'on soutienne la recherche et le développement en technologies, ainsi que d'autres programmes, en recyclant les recettes tirées de la tarification du carbone.

C. Transporteurs ferroviaires

L'Association des chemins de fer du Canada a recommandé trois modifications précises à la partie 1 de la loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre[51]. Elle a tout d'abord fait remarquer que la loi fait explicitement référence au biodiésel, mais pas au diésel renouvelable dans son calcul des quantités de mazout léger et elle a demandé que ces deux produits soient traités de la même façon. Ensuite, elle a recommandé la modification de la loi pour exiger des fournisseurs de combustible qu'ils divulguent la teneur en biodiésel et en diésel renouvelable de leurs produits, de sorte que les transporteurs ferroviaires inscrits ne paient pas trop cher pour le combustible qu'ils obtiennent ou ne respectent pas les garanties de leur équipement respectif. Enfin, l'Association a demandé que le régime de la loi précise les règles liées à la déclaration de la quantité de combustible nette importée par les transporteurs ferroviaires des provinces non assujetties.

D. Transporteurs aériens

Comme le prévoit la loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre, les transporteurs aériens et les transporteurs aériens désignés sont visés par les redevances sur les combustibles prévues dans la partie 1 et doivent consigner leur utilisation de combustibles déterminés. Or, le Conseil national des lignes aériennes du

---

50 Sénat, ENEV, Témoignages, 8 mai 2018 (Alliance canadienne du camionnage).
51 Sénat, ENEV, Témoignages, 8 mai 2018 (Association des chemins de fer du Canada).

Canada estime que cette forme de tarification du carbone ne convient pas à l'industrie de l'aviation commerciale puisque le secteur est tributaire du commerce et que la tarification du carbone exacerberait les préoccupations commerciales et la fuite d'émissions de carbone[52]. En outre, selon le Conseil, étant donné que l'aviation commerciale est un secteur mature sur le plan technologique et qu'il n'est pas possible d'y encourager les percées technologiques à moyen terme, une taxe sur le carbone ne ferait rien pour réduire les émissions, à moins que l'on annule des trajets en particulier.

Le Conseil national des lignes aériennes du Canada a recommandé que le préambule de la loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre fasse état des engagements du Canada au titre du Régime de compensation et de réduction de carbone pour l'aviation internationale (CORSIA) convenu en 2016[53] et que l'industrie canadienne de l'aviation commerciale soit traitée comme une industrie exposée au commerce et intensive en émissions au titre de la partie 2 de la loi, plutôt que d'être assujettie aux redevances sur les combustibles prévues dans la partie 1. Le Conseil mène actuellement des discussions avec les gouvernements provinciaux afin que l'on considère l'aviation commerciale comme étant un émetteur industriel dans les plans provinciaux de tarification du carbone.

La Commission de l'écofiscalité a offert une perspective différente. En effet, elle croit que la loi n'expose pas le secteur au commerce, car le filet de sécurité ne porte que sur la consommation de combustibles au Canada[54]. Selon elle, puisque le projet de loi envoie le même message à tous les transporteurs aériens, les coûts peuvent être transférés aux consommateurs. Ses principales préoccupations concernent donc les coûts et non pas l'exposition au commerce.

E. Transporteurs maritimes

À l'instar des transporteurs aériens, les transporteurs maritimes sont visés par les redevances sur les combustibles prévues dans la partie 1 de la loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre. La Chambre de commerce maritime et les Armateurs du Saint-Laurent (dans un mémoire distinct) ont confié au comité que les transporteurs maritimes sont régis à l'échelle internationale par l'Organisation maritime internationale (OMI), par le truchement des lois et des règlements canadiens qui mettent en œuvre les conventions de l'OMI[55]. L'OMI a récemment adopté une stratégie afin de réduire les émissions de 50 % par rapport aux niveaux de 2008 d'ici 2050. La stratégie est

---

[52] Sénat, ENEV, Témoignages, 8 mai 2018 (Conseil national des lignes aériennes du Canada).
[53] Le Canada est signataire du CORSIA, soit le régime de réduction des émissions de l'Organisation de l'aviation civile internationale. Ce régime, qui entrera en vigueur en 2021, plafonnera les émissions de l'aviation internationale aux niveaux de 2020 et fera augmenter annuellement les émissions totales au-delà des niveaux de 2020 grâce à un système fondé sur le rendement. Il est facultatif de 2021 à 2026.
[54] Sénat, ENEV, Témoignages, 10 mai 2018 (Commission de l'écofiscalité du Canada).
[55] Sénat, ENEV, Témoignages, 1re session, 42e législature, 24 mai 2018 (Bruce Burrows, président, Chambre de Commerce Maritime); Mémoire des Armateurs du Saint-Laurent au Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, reçu le 25 mai 2018.

en cours d'élaboration et aucun délai n'a été fixé pour son entrée en vigueur. Selon les transporteurs maritimes, le transport des marchandises par voie maritime est déjà le mode de transport le plus efficace et celui qui produit le moins de GES par cargaison transportée. Aussi, les transporteurs maritimes ont effectué d'importants investissements dans des navires économes en carburant et d'autres technologies.

Les transporteurs maritimes souhaitent être exemptés de l'application de la loi au motif que le secteur serait mieux régi par des règlements internationaux harmonisés sur les émissions du transport maritime conçus par l'OMI que par les règlements régionaux unilatéraux proposés par la loi. Les Armateurs du Saint-Laurent ont ajouté que les redevances sur les combustibles feront augmenter les coûts du carburant, ce qui sera particulièrement néfaste pour les communautés nordiques et éloignées et le Nunavut, dont l'approvisionnement dépend du transport maritime, puisque les coûts des biens s'en trouveront augmenté à ces endroits[56].

DISCUSSION AU SUJET DE LA PARTIE 2 – SYSTÈME DE TARIFICATION FONDÉ SUR LE RENDEMENT

La partie 2 de la loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre établit le régime de tarification fondé sur le rendement du filet de sécurité, qui s'applique aux principaux secteurs industriels émetteurs. Il s'agit principalement de la loi habilitante du STFR; les détails du programme seront établis par voie de règlement. Le STFR fixe une norme de rendement liée à l'intensité des émissions des secteurs industriels, des produits et des groupes de produits visés. Le gouvernement fédéral calculera la moyenne nationale de l'intensité des émissions pondérée en fonction de la production[57] pour les secteurs industriels, les produits et les groupes de produits et il fixera une norme fondée sur le rendement pour chacun d'entre eux. Les fonctionnaires gouvernementaux ont indiqué que le gouvernement a proposé que la norme fondée sur le rendement soit au départ fixée à 70 % de la moyenne nationale de l'intensité des émissions pondérée en fonction de la production[58]. Ils ont insisté sur le fait que les normes fondées sur le rendement ne sont pas encore établies définitivement, que les consultations se poursuivent avec l'industrie et les autres groupes au sujet du cadre réglementaire et qu'aucune décision n'a encore été prise à savoir si le système sera différent d'une région à l'autre.

Voici un résumé des témoignages entendus par le comité au sujet de la partie 2 de la loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre.

---

[56] Mémoire des Armateurs du Saint-Laurent au Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, reçu le 25 mai 2018.
[57] La moyenne pondérée en fonction de la production correspond aux émissions totales du secteur (ou groupes de produits) divisées par la production totale du secteur (ou groupes de produits).
[58] Sénat, ENEV, Témoignages, 1er mai 2018 (fonctionnaires, Environnement et Changement climatique).

A. Établissement des normes fondées sur le rendement

L'Association canadienne du ciment recommande que le cadre réglementaire du STFR fédéral adopte trois éléments de conception qui, en principe, constituent « une approche éprouvée pour limiter les fuites carbone » : tout d'abord, il devrait recourir à une norme sur l'intensité des émissions pondérée en fonction de la production, ce qu'il fait; ensuite, il devrait établir une distinction entre les émissions liées à la combustion et celles liées aux procédés, ce qu'il ne fait pas; enfin, il devrait recycler les recettes en vue d'accélérer les investissements de capitaux des installations EEEC dans l'énergie à faibles émissions de carbone, ce qui dépendra de la manière dont les provinces et les territoires recycleront les recettes tirées du carbone[59].

Comme il est proposé, le STFR fédéral fixe les normes fondées sur le rendement à 70 % de la moyenne nationale de l'intensité des émissions pondérée en fonction de la production. Or, certains témoins de l'industrie ont estimé que soit la limite relative au rendement soit la méthode de détermination de la quantité ne convient pas à leurs secteurs. Par exemple, l'Association de l'industrie de la chimie et l'Association canadienne des carburants ont soutenu que leurs installations sont déjà parmi celles qui produisent le moins d'émissions dans le monde et qu'il sera difficile de les réduire encore plus, et que le STFR les désavantage sur le plan concurrentiel par rapport à des concurrents internationaux qui affichent des profils de GES plus élevés et qui ne sont pas soumis à un système de tarification du carbone[60]. L'Association canadienne de l'industrie de la chimie a dit de la moyenne pondérée de 70 % qu'elle est « la plus limitante au monde[61] ». Elle a recommandé que les normes imposées à son industrie, à ses produits ou à ses groupes de produits, plutôt que d'être fondées sur la moyenne nationale de l'intensité des émissions pondérée en fonction de la production, le soient sur la moyenne mondiale de l'intensité des émissions de l'industrie[62].

B. Application des normes fondées sur le rendement

Les représentants d'Industries renouvelables Canada ont soutenu que les producteurs de biocarburant sont tributaires du commerce et qu'ils seront assujettis à la Norme sur les combustibles propres. Ils estiment donc que le secteur ne devrait pas être visé par le STFR et que le point d'application de la tarification du carbone devrait passer du producteur de biocarburant au distributeur[63].

---

[59] Sénat, ENEV, Témoignages, 3 mai 2018 (Association canadienne du ciment).
[60] Sénat, ENEV, Témoignages, 3 mai 2018 (Association canadienne de l'industrie de la chimie); Sénat, ENEV, Témoignages, 1er mai 2018 (Association canadienne des carburants).
[61] Sénat, ENEV, Témoignages, 3 mai 2018 (Association canadienne de l'industrie de la chimie).
[62] Sénat, ENEV, Témoignages, 3 mai 2018 (Association canadienne de l'industrie de la chimie).
[63] Sénat, ENEV, Témoignages, 3 mai 2018 (Industries renouvelables Canada).

Comme il a déjà été mentionné, le Conseil national des lignes aériennes du Canada a recommandé que son industrie soit visée par le STFR et non pas par les redevances sur les combustibles prévues dans la partie 1 de la loi[64].

OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

Le comité est heureux de présenter ce rapport d'étude préliminaire sur la partie 5 du projet de loi C-74 au Comité sénatorial permanent des finances nationales. Le comité appuie l'intention et l'approche stratégique de la loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre, et présente les observations et recommandations suivantes, en demandant respectueusement au Comité sénatorial permanent des finances nationales de les intégrer à son rapport sur le projet de loi C-74 et de prier le gouvernement d'y répondre.

Le comité est d'avis que la loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre constitue un projet de loi important, et fait observer que, si l'établissement de nouveaux instruments fiscaux dans un projet de loi d'exécution du budget se justifie, il reste que, vu son importance et sa substance, la loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre pourrait être examinée en tant que mesure législative autonome et du temps pour l'étudier à fond.

Le comité constate que la partie 2 du projet de loi consiste, pour l'essentiel, en une loi habilitante qui permet l'établissement d'un régime réglementaire, que la réglementation connexe n'est pas encore définie et que le gouvernement fédéral consulte les intervenants concernés. Puisque les détails de la réglementation ne sont pas définitifs, il n'est pas possible pour les intervenants touchés ou le comité de les examiner en profondeur en vue d'en déterminer l'incidence. Le comité constate que le projet de loi exige de la ministre qu'elle présente un rapport annuel au Parlement sur l'application de cette loi. Le comité ne saurait trop insister sur le fait que cet examen annuel doit comprendre une évaluation de l'impact et de l'efficacité de la mesure législative et du cadre de réglementation.

Le comité observe que plusieurs témoins de l'industrie, inquiets des effets potentiels sur la compétitivité, ont demandé que leurs secteurs respectifs soient considérés d'un point de vue particulier à l'égard de l'application de la loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre, en ce qui concerne les parties de la loi auxquelles leurs industries seront assujetties ou la rigueur des normes fondées sur le rendement qui seront élaborées. Le comité recommande que, pour prendre ce genre de décisions, le gouvernement applique des critères précis et transparents, en veillant à ce que toutes considérations particulières à l'égard de certains secteurs tiennent compte des enjeux de justice et d'équité, ainsi que de la mesure dans laquelle un secteur produit des émissions élevées et est exposé au commerce. L'industrie canadienne ne devrait pas se retrouver en désavantage

---

[64] Sénat, ENEV, Témoignages, 8 mai 2018 (Conseil national des lignes aériennes du Canada).

concurrentiel avec des industries qui ne sont assujetties à aucune tarification du carbone; par conséquent, elle devrait faire l'objet d'un traitement spécial.

Le comité comprend que le cadre réglementaire de la loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre établit une norme fédérale offrant aux provinces et aux territoires la souplesse requise pour établir leurs propres systèmes de tarification du carbone dans le respect de la norme, mais il note que des différences entre les systèmes de tarification du carbone provinciaux, territoriaux et fédéral pourraient donner lieu à des problèmes d'ordre concurrentiel entre les provinces et les territoires au Canada.

Le comité observe que l'Assemblée des Premières Nations, dans son mémoire au comité, a exprimé de graves inquiétudes relativement au processus consultatif du gouvernement avec les Premières Nations au sujet du projet de loi et de la réglementation connexe.

Enfin, le comité note l'inquiétude exprimée par le gouvernement du Nunavut dans son mémoire au comité, qui dit ne pas encore avoir reçu du gouvernement fédéral un rapport sur l'incidence de la tarification du carbone sur le Nunavut, ni aucune proposition de solution tenant compte de la situation particulière du territoire à l'égard de sa capacité technique et économique à mettre en œuvre des mesures de réduction des GES.

ANNEXE : LISTE DES TÉMOINS

Le mardi 1er mai 2018	
Environnement et changement climatique Canada	John Moffet, sous-ministre adjoint délégué, Direction générale de la protection de l'environnement Philippe Giguère, gestionnaire de la politique, Gouvernance législative
Ministère des Finances Canada	Gervais Coulombe, directeur, Division de la taxe de vente, Direction de la politique de l'impôt Pierre Mercille, directeur général (Législation), Division de la taxe de vente, Direction de la politique de l'impôt David Turner, analyste de politique de l'impôt, Division de la taxe de vente, Direction de la politique de l'impôt
Association canadienne des carburants	Peter Boag, président et chef de la direction Lisa Stilborn, vice-présidente, Division de l'Ontario
Le jeudi 3 mai 2018	
Canadian Independent Petroleum Marketers Association	Jennifer Stewart, présidente et chef de la direction Allan MacEwen, président, MacEwen Petroleum Incorporated
Industries renouvelables Canada	Jim Grey, président Andrea Kent, membre du conseil
Association canadienne du ciment	Adam Auer, vice-président, Environnement et développement durable

Association canadienne de l'industrie de la chimie	Isabelle Des Chênes, vice-présidente exécutive Shannon Watt, directrice, Politique sur l'environnement et la santé
Le mardi 8 mai 2018	
VIA Rail Canada	Pierre Le Fèvre, conseiller principal au président et chef de la direction Bruno Riendeau, directeur, Sécurité et développement durable Jacques Fauteux, directeur, Relations avec les gouvernements et les collectivités
Association des chemins de fer du Canada	Michael Gullo, directeur, Politiques, affaires économiques et environnementales
Conseil national des lignes aériennes du Canada	Massimo Bergamini, président et chef de la direction Geoffrey Tauvette, coprésident, Comité de l'environnement et directeur, Carburant et environnement, WestJet
Alliance canadienne du camionnage	Jonathan Blackham, directeur, Politiques et affaires publiques
Le jeudi 10 mai 2018	
Canada West Foundation	Martha Hall Findlay, présidente et chef de la direction
Commission de l'écofiscalité du Canada	Dale Beugin, directeur général
À titre personnel	Nathalie Chalifour, professeure agrégée, Faculté de droit, Section de common law, Université d'Ottawa

Le mardi 22 mai 2018	
Environnement et Changement climatique Canada	L'honorable Catherine McKenna, C.P., députée, ministre de l'Environnement et du Changement climatique Stephen Lucas, sous-ministre
Le jeudi 24 mai 2018	
Équiterre	Sidney Ribaux, cofondateur et directeur général
Nature Canada	Stephen Hazell, directeur de la conservation et avocat général
Chambre de commerce maritime	Bruce Burrows, président
California Air Resources Board	Rajinder Sahota, chef divisionnaire adjointe